

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut

— Sektion Rechtswissenschaft —

Nr. 308

herausgegeben von

Professor Dr.Dr.Dr.h.c.mult. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Dr. Bodo Böttcher

Geschäftsführer des Zentralverbandes
Elektrotechnik- und Elektronikindustrie (ZVEI)

Exportkontrollen im Lichte des EG-Binnenmarktes

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 17. Mai 1994

1994 © Europa-Institut
Universität des Saarlandes
Nicht im Buchhandel erhältlich
Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,— DM

Exportkontrollen im Lichte des EG-Binnenmarktes

Als der Termin für diesen Vortrag festgelegt wurde, konnte niemand wissen, daß gerade heute der Ministerrat wieder einmal über den "Entwurf einer Verordnung (EWG) über die Kontrolle bei der Ausfuhr bestimmter Güter mit doppeltem Verwendungszweck" beraten sollte.¹ Ob die Verordnung tatsächlich verabschiedet wurde, ist bis zur Stunde nicht bekannt, nach den bisherigen Erfahrungen aber eher unwahrscheinlich. Das ist umso bemerkenswerter, als das Binnenmarktprogramm schon 1985 verabschiedet wurde und das Vollendungsdatum der 31.12.1992 war. Die Industrie, vor allem die deutsche, hatte bereits seit vielen Jahren die Beseitigung auch dieser Kontrollen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr sowie die Harmonisierung der Ausfuhrbestimmungen für Drittlandsexporte gefordert.

Das Thema der Exportkontrollen ist - zumindest in Deutschland - hoch emotionalisiert und eigentlich nur noch unter Sachverständigen einigermaßen vorurteilsfrei zu diskutieren. Die Politik und die veröffentlichte Meinung werden dagegen weniger von Tatsachen als von Meinungen über vermutete Tatsachen bestimmt. Das macht die ganze Thematik so quälend und die Diskussion darüber so frustrierend.

Exportkontrollen haben eine politische, eine juristische und eine ökonomische Dimension. Ich werde mich in meinem Vortrag vorrangig auf die wirtschaftlichen Fragen konzentrieren, ohne die beiden anderen Aspekte aus den Augen zu verlieren. Ich will eingangs daran erinnern, daß Exportkontrollen keine Erscheinung der Neuzeit sind: bereits Marc Aurel verbot vor mehr als 1800 Jahren die Ausfuhr von Waffen, wie Schwerter, Schilde, Pfeil und Bogen an die Barbaren, und Papst Innozenz II verbot vor 850 Jahren die Armbrust. Beide Verbote und viele weitere Embargos waren, wie der Gang der Weltgeschichte seitdem gezeigt hat, nicht sonderlich wirksam.

¹ Ursprünglicher Vorschlag der Kommission vom 31.8.1992, ABl. Nr. C 253 vom 30.9.1992, S. 13; Fortschreibung vom 10.2.1993; Stellungnahme des EP, ABl. Nr. C 268 vom 4.10.1993, S. 26. Zum Verhandlungsverlauf vgl. Neumann, Hans-Adolf, Ein gemeinschaftliches Exportkontrollregime für sog. *dual-use*-Güter, in: ZfZ 1993, Nr. 10, S. 311 und Hahn, Volker, Exportkontrolle für "*dual-use*-Waren", deutsche Sicht, ebenda S. 314.

Gegenstand der Exportkontrollen

In der öffentlichen Diskussion, selbst im parlamentarischen Raum, werden die Kontrollgegenstände vielfach durcheinander gebracht. Das liegt zwar zweifellos an der sachlichen, vor allem der politischen Komplexität der Materie; häufig erfolgt die Vermengung jedoch mit dem Ziel, abweichende Positionen zu diffamieren. Das gilt insbesondere für diejenigen, denen die Herstellung vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen für die deutsche Industrie kein erstrebenswertes politisches Ziel ist, weil es nur mit einer Anpassung des deutschen Kontrollniveaus an ein (niedrigeres) europäisches Konsensniveau erreichbar wäre. Die deutsche Kontrolldichte ist sowohl im internationalen als auch im EG-Vergleich als extrem einzustufen.

Die Hauptgruppen kontrollbedürftiger Waren sind Kriegswaffen und die Erzeugnisse mit doppeltem Verwendungszweck, d.h. zivil und militärisch einsetzbare Produkte; dies sind die berühmt-berüchtigten *Dual-use*-Erzeugnisse. Rüstungsexporte unterliegen in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und der NATO einer Kontrolle, die im wesentlichen autonom, d.h. ohne internationale Abstimmung erfolgt. Für die *Dual-use*-Erzeugnisse gab es bis zum 31. März 1994 die Abstimmung im CoCom, dem *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls*. Ziel von CoCom war die Beschränkung des Exports strategisch wichtiger Erzeugnisse und Technologien in den damaligen Sowjetblock, mit der die militärischen Fähigkeiten der Warschauer-Pakt-Staaten begrenzt werden sollten.

Ich brauche hier nicht zu erörtern, ob CoCom dieses Ziel erreicht hat oder nicht. Bereits vor dem Zerfall des Sowjetblocks und dann der Sowjetunion traten zusätzliche Kontrollziele in den Blickpunkt der Mitglieder der westlichen Allianz, nämlich die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen. An die Stelle der früheren Ost-West-Kontrollen traten damit Nord-Süd-Kontrollen. Diese werden in einer Reihe von zusätzlichen Kontrollregimen erfaßt, der praktisch alle Mitgliedstaaten der EG sowie die Staaten der westlichen Allianz und einige weitere angehören, darunter auch

frühere Sowjetrepubliken und osteuropäische Länder. Es sind dies:

1. die *Nuclear Suppliers Group* (NSG), die sich vor allem die Einhaltung der Bestimmungen des Nichtverbreitungsvertrages zum Ziel gesetzt hat;
2. die Australische Gruppe, deren Ziel die Verhinderung der Verbreitung von chemischen und bakteriologischen Waffen ist;
3. das Trägertechnologieregime (*MTCR-Missile Technology Control Regime*), das bereits 1987 von den G-7-Staaten zur Überwachung der Verbreitung von Raketen-technologie eingesetzt wurde.

Sowohl bei der bisherigen CoCom-Liste, die in allen Mitgliedstaaten in nationale Kontrolllisten umgesetzt wurde, wie auch in den Regime-Listen handelt es sich weitgehend um verhältnismäßig klar definierte Erzeugnisse, etwa bestimmte Chemikalien oder ihre Vorprodukte, um Spaltmaterial oder um Ausrüstungen für deren Erzeugung. Der Anteil von *Dual-use*-Produkten ist allerdings beträchtlich. Und weil die Zahl der Länder zunimmt, vor allem in der Dritten Welt, die technisch in der Lage sind, sich selbst ihre Massenvernichtungswaffen und die dazu erforderlichen Transportmittel, nämlich Raketen, aus Komponenten herzustellen, hat nicht nur der Kontrollbedarf für strategische *Dual-use*-Waren zugenommen, sondern die Notwendigkeit, auch absolut einfache Erzeugnisse bei der Ausfuhr in bestimmte Länder zu überwachen, wenn sie für den Einsatz in proliferationsverdächtigen Projekten bestimmt sind. Es geht also zusätzlich oder jedoch überwiegend um verwendungsbezogene statt der in der Vergangenheit vorherrschenden produktbezogenen Kontrollen.

Dies ist das Beispiel Rabta oder Irak. Aber: In dem einen Falle handelte es sich zunächst um kriminelle Gesetzesverletzung und um unklare Gesetze. Im anderen Fall wäre das unterstellte Unheil wahrscheinlich nicht einmal mit den danach drastisch verschärften Gesetzen zu verhindern gewesen. Wobei, und dies in Parenthese, bekanntlich die US-Regierung den Irak bis unmittelbar vor Saddams Einmarsch in Kuwait mit modernem Kriegsgüter belieferte und die britische Regierung unter Verletzung ihrer eigenen Gesetze Private zur Lieferung von strategisch sensiblen Material veranlaßte. Die öffentliche internationale Debatte ist damit nicht nur emotional

aufgeladen, sondern geht auch mit einer bemerkenswerten Heuchelei mancher der beteiligten Regierungen und bestimmter Medien einher.

Bei den Exportkontrollen, deren Beseitigung im Binnenmarkt vielen zwingend geboten erscheint und die beim Export in dritte Ländern harmonisiert werden müssen, geht es also um ein vielschichtiges Problem, bei dem die Regierungen den oben erwähnten nationalen Interessen ebenso gerecht werden müssen wie ihren internationalen Verpflichtungen. Weil diese aber nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht mehr einheitlich im Sinne der Allianz zu definieren sind, müssen wir uns mit Entwicklungen in der EG plagen, die entweder eine Verstärkung oder aber eine Fortsetzung bestehender Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen der verschiedenen Mitgliedstaaten zur Folge haben werden und deswegen oder trotzdem die Kontrollziele nicht erreichbar erscheinen lassen.

Vertragliche Grundlagen

Der Anschein der ersten Vermutung spricht dafür, daß Exportkontrollen mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind. Art. 8a der Einheitlichen Europäischen Akte (jetzt Art. 7a EG-Vertrag) sah die Verwirklichung des Binnenmarktes bis zum 31. 12. 1992 vor. Der Binnenmarkt soll einen Raum ohne Binnengrenzen umfassen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist. Auch die Verabschiedung der fast 300 Richtlinien des 1985er Weißbuchs zum Binnenmarkt hat diesen allerdings erwartungsgemäß noch nicht herstellen können.

Mit Art. 113 EG-Vertrag wird der Gemeinschaft die Zuständigkeit für die gemeinsame Handelspolitik übertragen, die nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet und über die mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird. Dazu gehört u.a. die Ausfuhrpolitik. Seit den ersten Kommentaren zum EWG-Vertrag ist umstritten, wie weit einheitliche Grundsätze eine tatsächliche Vereinheitlichung der Politik bedeuten oder erfordern. Aber: daß Ausfuhrpolitik zunehmend in den Dienst nationaler Ausfuhrförderung gestellt wird, ohne daß eine europäische Abstimmung erfolgt, kann man fast täglich in der Presse lesen. Um so dringlicher ist der Handlungsbedarf in dem hier besprochenen Bereich.

Art. 223 Abs. 1 b) EG-Vertrag nimmt die Erzeugung und den Handel mit Kriegswaffen, die in einer Liste abschließend definiert sind, von den übrigen vertraglichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus. Diese Liste wurde 1958 aufgestellt und ist seitdem nicht mehr revidiert worden. Die relevanten Maßnahmen dürfen aber die Wettbewerbsverhältnisse der nicht eigens für militärische Zwecke bestimmten Waren nicht beeinträchtigen. Hier haben wir also schon 1957 (!) eine Verknüpfung von Rüstungsexporten i.e.S. mit den *Dual-use*-Erzeugnissen.

In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, daß Art. 36 EG-Vertrag nationale Ausfuhrbeschränkungen zuläßt, die u.a. aus Gründen der öffentlichen Ordnung und öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt sind. Allerdings ist dabei die Verhältnismäßigkeit der angewendeten Maßnahmen zu beachten, wie mehrere EuGH-Urteile belegen. Das Recht der Mitgliedstaaten zur Kontrolle des Exportes von strategischen Gütern auch im Intra-Handel wurde vom EuGH eindeutig bestätigt.² Es findet sich auch dauerhaft in den Erwägungsgründen des VO-Entwurfs, ohne daß der Artikel ausdrücklich erwähnt wird. Dabei ist zu erkennen, daß dieses nicht nur für eine Übergangszeit gelten soll.

Schließlich sieht Titel V des EU-Vertrages, der die Einführung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) beschreibt, in seinen verschiedenen Artikeln J ff. Bestimmungen vor, die auch als Grundlage einer gemeinsamen Exportkontrolle gegenüber dritten Ländern herangezogen werden. Mit dem Binnenmarkt hätten derartige Regeln, obwohl sie sich auf die gemeinsamen Exportkontrollen beziehen, jedoch nichts zu tun. Aber der außen- und sicherheitspolitische Vorbehalt, unter dem die gesamte Kontrollproblematik steht, unterwirft diese in besonderem Maße der GASP.

Diese Aufzählung läßt die Komplexität erkennen, der eine Harmonisierung der entsprechenden nationalen Bestimmungen unterliegt. Die Komplexität ist u.a. auch deswegen so hoch, weil wir in allen Mitgliedstaaten extrem divergierende Rechtsgrundlagen haben, denen sich ebenso divergierende ordnungspolitische, sicherheitspolitische, außenpolitische und exportpolitische, d.h. beschäftigungspolitische Präfe-

² Dazu u.a. EuGH, Urteil vom 4.10.1991, Rs. C-367/89 (*Aime Richardt u.a.*), EuZW 1992, S. 29 ff. Hierzu: Reuter, Alexander, Grenzen nationalen Exportkontrollrechts im Gemeinsamen Markt, in RIW 1993, Heft 2, S. 88 ff.

renzen der Mitgliedstaaten überlagern. Unterschiedliche wirtschaftliche Interessen sind von unterschiedlichen Souveränitätsvorstellungen dann nur schwer zu trennen.

Harmonisierung der Exportkontrollen als Wettbewerbsproblem

Im Jahre 1987 veröffentlichten die *US Academy of Sciences* und die *Academy of Engineering* unter dem Titel "*Balancing the National Interest*" die Ergebnisse einer groß angelegten Untersuchung über die Exportkontrollen und den globalen Wettbewerb.³ Eines der in unserem Zusammenhang wichtigen Ergebnisse dieser Studie war, daß die Effizienz der Kontrollen von ihrer multilateralen Anwendung abhängt und daß Alleingänge die internationale Wettbewerbsfähigkeit der amerikanischen Industrie nachhaltig beeinträchtigen, weil ausländische Abnehmer sich veranlaßt sehen, andere Bezugsquellen vorzuziehen. Schon die Gründerväter der Gemeinschaft hatten in den Art. 100 und 101 EWGV das Problem von Wettbewerbsverzerrungen auf Grund unterschiedlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften angesprochen. Abgesehen von dem mit dem Binnenmarktkonzept unvereinbaren Bürokratieeffekt andauernder Exportkontrollen ist es die Fortdauer von Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der deutschen Industrie, die diese mit dem jetzt im Ministerrat diskutierten Entwurf der eingangs genannten Verordnung zur Harmonisierung der Exportkontrollen hadern läßt - um es vorsichtig auszudrücken.

Eine Gemeinschaftslösung müßte vor allem folgendes umfassen:

- a. eine einheitliche Produktliste, vergleichbar etwa der früheren CoCom-Liste;
- b. eine einheitliche Länderliste, in der die Bestimmungsländer aufgeführt sind, gegenüber denen die einheitliche Güterliste angewendet wird;
- c. einheitliche Kriterien für die Lizenzvergabe;
- d. eine einheitliche Genehmigungspraxis sowie

³ *Balancing the National Interest*. U.S. National Security Controls and Global Economic Competition, NAS, NAE, IOM, Washington, D.C. 1987 (National Academy Press).

- e. eine einheitliche Anwendung einer Schutzklausel oder *catch-all*-Klausel für die verwendungsbezogenen Kontrollen.

Der bisherige Verlauf der Verhandlungen in Brüssel zeigt, daß der Wunsch der Wirtschaft für solche einheitlichen Regeln und ihre einheitliche Anwendung, die schon zu CoCom-Zeiten von der deutschen ebenso wie etwa von der amerikanischen Wirtschaft gefordert wurden⁴, selbst innerhalb der Gemeinschaft und trotz der Europarethorik nach dem Maastricht-Vertrag, nur geringe Chancen hat, innerhalb vernünftiger Fristen erfüllt zu werden.

An dieser Stelle kann und will ich keine Exegese des eingangs erwähnten Verordnungsentwurfs vortragen. Ich muß mich auf einige der wesentlichen Punkte beschränken, in denen die deutsche Wirtschaft die Gefahr von Benachteiligungen im Wettbewerb sieht, weil die an eine echte Gemeinschaftslösung zu stellenden Forderungen nicht oder noch nicht erfüllt sind.

1. Mit § 5c der deutschen AWW wurde 1991 ein Auffangtatbestand geschaffen, mit dem die Ausfuhr von Waren und Fertigungsunterlagen dafür genehmigungspflichtig gemacht wurden, wenn sie für die Produktion von Waffen oder zum Einbau in Waffen bestimmt sind, Käufer- oder Bestimmungsland ein Land der Länderliste H ist und der Ausführer Kenntnis von diesem Zusammenhang hat. Dies ist die Konsequenz, die der deutsche Gesetzgeber aus dem Fall Rabta gezogen hat: die Einführung von verwendungsbezogenen Kontrollen.

In der deutschen Bestimmung werden Zulieferungen für **alle** Waffen, d.h. ABC- und konventionelle Waffen, erfaßt. Die Auffangnorm des Entwurfs der EG-VO enthält in Art. 4 keine *catch all-clause* für Zulieferungen für konventionelle Rüstungsprojekte; sie konnte nur für ABC-Waffen und Trägertechnologie auf Grund der Regime-Mitgliedschaft der Mitgliedstaaten erreicht werden. Mit ihrer Forderung nach Einbeziehung auch konventioneller Rüstung war die Bundesregierung bis zuletzt isoliert. Insbesondere für Frankreich und Großbritannien wäre dies der Einstieg in die Kon-

⁴ Vgl. Böttcher, Bodo, Economic Issues in the US-EC Cooperation: A German View, in: Bailey, Kathleen & Rudney, Robert (Hrsg.), Proliferation and Export Controls, S. 91, Lanham, New York, London 1992 (University Press of America).

trolle der Rüstungsexporte gewesen, die sie wegen ihres Beharrens auf den Ausnahmebestimmungen des Art. 223, aber auch aus "philosophischen" Gründen nicht mitmachen wollen. In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, daß der Rüstungsexport nicht weniger als 1,7% zum französischen Gesamtexport beiträgt (nach einem französischen Weißbuch sogar 5%); in Deutschland sind es dagegen nur 0,4%. Immerhin ist, unabhängig von der "abgestimmten" Haltung der EU-Staaten etwa in der Serbienfrage, damit ein deutliches Zeichen zur Bedeutung von Art. J des EU-Vertrages gesetzt. Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zum Kompromiß auf deutscher Linie ist in letzter Zeit nicht größer geworden.

2. Die Bundesregierung ist deshalb bereit, der Herausnahme der Zulieferungen für konventionelle Rüstungsprojekte aus der gemeinschaftlichen Kontrolle zuzustimmen, weil der Art. 5 des Entwurfs den Mitgliedstaaten eine Option zur Beibehaltung abweichender oder ausgedehnter Kontrollen überläßt. Der wesentlich weiter gefaßte § 5c AWW wird also die deutschen Unternehmen weiterhin einer schärferen, mehr Waren und Länder betreffenden Kontrolle unterwerfen.

Dies ist nur als **Scheinharmonisierung** zu bezeichnen. Bereits jetzt werden die strenger deutschen Exportkontrollen von ausländischen Konkurrenten in der Auftragsakquisition gegen deutsche Anbieter verwendet. Die Stärke deutscher Unternehmen im internationalen Wettbewerb war bisher u.a. die absolute Servicebereitschaft. Sie kann nicht aufrechterhalten werden, wenn Ersatzteillieferungen oder auch bestimmte Dienstleistungen u.U. einer langwierigen Genehmigungsprozedur unterworfen werden, die unsere Konkurrenten nicht kennen. Ich kann mich insofern auch auf die vorher zitierten Ergebnisse der amerikanischen Akademie der Wissenschaften beziehen über die Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der US-Industrie als Folge der exportkontrollpolitischen Alleingänge der US-Regierung. Daß wegen der weltweit, auch in Entwicklungsländern, vorhandenen Technologie (zu CoCom-Zeiten als *Foreign Availability* bezeichnet) das im multilateralen Interesse liegende Kontrollziel verfehlt wird, liegt auf der Hand. Es verbleibt lediglich die Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie. Die Bundesregierung nimmt insofern das in Art. 100 ff. EG-Vertrag niedergelegte Grundrecht zur "Selbstverstümmelung" in Anspruch.

Gleichwohl wird man zugeben müssen, daß die Auswirkungen des Art. 5 EG-VO davon abhängen, wie die Mitgliedstaaten mit ihrem Optionsrecht umgehen. Die Hoffnung, daß hier ein Harmonisierungsdruck entsteht, richtet sich in erster Linie an die deutsche Regierung, z.B. durch eine drastische Verkürzung der Länderliste H auf die wirklich kritischen Länder, wie etwa Libyen, Irak, Iran, Nord-Korea. Aber die Hoffnung, daß die anderen Mitgliedstaaten sich den deutschen Vorstellungen anpassen, sollten nicht überbewertet werden; bekanntlich haben die sich selbst für tugendhaft Haltenden in der Weltgeschichte selten Politik beeinflussen können.

3. Weitere Problemunkte sind die vorgesehenen Konsultationspflichten zwischen den Mitgliedstaaten, wenn die Ware aus einem anderen als dem Sitzstaat des Exporteurs ausgeführt werden soll. Diese Kontrollpflichten gem. Art. 7 des Entwurfs führen eine neue Bürokratie-Dimension ein, die wir mit dem Ende des bei CoCom geübten Konsensverfahrens überwunden glaubten. Es ist verständlich, daß die Regierung ein *licence shopping* verhindern will, das durch eine Wahlfreiheit des Antragstellers in dem einen oder anderen Lande fast zwangsläufig entstünde. Die Lösung müßte aber die bessere Abstimmung und einheitliche Anwendung der Regeln sein.

Ähnliche Bürokratievorbehalte gelten für Verhinderung der Ausfuhr bereits genehmigter Waren aus exportkontrollpolitischen Erwägungen in Art. 10 und schließlich für die Beibehaltung von Intra-EG-Kontrollen gem. Art. 20 für ausgewählte Erzeugnisse. Nachdem man sich im Schengen-Abkommen zunächst auf eine Liste von nur vier besonders kritischen Erzeugnissen verständigt hatte (kryptographische Geräte, Unterwasserakustiksysteme, Supercomputer und Atomfrequenznormale), wollen einzelne Mitgliedstaaten die Liste um weitere Produkte vor allem aus dem Nuklear- und Trägertechnologiebereich erweitern und für diese bis zu 100 Produkte sogar Einzelgenehmigungen im Intrahandel vorschreiben. Das wäre nicht nur für die deutsche Industrie ein Rückschritt; allein die Diskussion hierüber zeigt, daß das Mißtrauen zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten und in die Effizienz ihrer Kontrollpolitik kaum geringer ist als in der Schlußphase des Kalten Krieges, als man von *higher fences around fewer items* sprach.

Die geplanten Regelungen der EG betreffen nur Waren. Die im deutschen Recht vorgesehenen Kontrollen für nicht verkörpertem Technologietransfer, Transithandels-

geschäfte und Dienstleistungen werden nicht erfaßt, weil die übrigen Mitgliedstaaten und die Kommission der Auffassung sind, wegen fehlender Gemeinschaftskompetenz könnten sie nicht Gegenstand der Verordnung sein. Trotz einer gewissen Bereitschaft einiger Mitgliedstaaten, hierüber zu sprechen, dürfte eine Harmonisierung nicht zustandekommen, weil die deutschen Bestimmungen in ihrer weiten Fassung nicht konsensfähig sind. Wer den industriellen Strukturwandel von der Hardware zur Software kennt, weiß, welche Lücken im Kontrollumfang bleiben und welche Wettbewerbsbenachteiligung auch damit für deutsche Unternehmen verbunden sein kann.

Unter den Grundvoraussetzungen für eine Gemeinschaftslösung hatte ich oben einheitliche Warenlisten, einheitliche Länderlisten und einheitliche Kontrollkriterien genannt. Auf Grund einer merkwürdigen Bewußtseinsspaltung soll die Verordnung vom EG-Ministerrat verabschiedet werden, die Warenlisten, Länderlisten und der Kriterienkatalog dagegen von den im Rat vereinigten Vertretern der Mitgliedstaaten. Obwohl hierfür eigentlich der Art. 113 des EG-Vertrages (gemeinsame Ausfuhrpolitik) oder aber der Art. J 3 des EU-Vertrages (gemeinsame Aktionen) als Rechtsgrundlage in Frage kommen könnten, soll durch die andere Beschlußform die nationale Souveränität in dieser Frage besser dokumentiert werden.

4. Die bisherigen Ausführungen betrafen die *Dual-use*-Erzeugnisse. Weil von einigen Mitgliedstaaten vorgebracht wurde, die *Dual-use*-Problematik lasse sich von den Rüstungsgütern nicht trennen und deshalb bestehe - wegen Art. 223 EG-Vertrag - gar keine Gemeinschaftskompetenz, muß ich die Rüstungskoooperation noch zur Sprache bringen.

Deutschland hat eine extrem restriktive Rüstungsexportpolitik, die Rüstungsexporte in Spannungsgebiete ausschließt und in sonstige Nicht-NATO-Staaten außerordentlich erschwert. Moderne Waffensysteme jedoch sind wegen ihrer hohen Entwicklungskosten heute nicht mehr im Alleingang herzustellen. Regierungen und Unternehmen sind deshalb auf Kooperation mit entsprechenden staatlichen und industriellen Partnern in anderen Ländern angewiesen.⁵

⁵ Vgl. dazu auch die Bundestagdebatte über den Bericht der Bundesregierung zum Stand der EG-Harmonisierung des Exportkontrollrechts für Güter und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck (*Dual-use*-Waren) am 4. März 1994, BT-Sitzungsprotokolle S. 18541 ff.

Wenn sich die Rüstungsexportpolitik der beteiligten Regierungen gravierend unterscheidet, gibt es Probleme. Als Beispiel erwähne ich den britischen Export des von einigen Mitgliedstaaten gemeinsam entwickelten Kampfflugzeugs Tornado. Grundlage derartiger Kooperationen ist, daß die beteiligten Partner in ihrer Vertriebspolitik frei sind, d.h. ein Veto gegen bestimmte Verkäufe nicht möglich ist. Die Briten lieferten den Tornado an Saudi-Arabien, das nach deutscher Einschätzung als Spannungsgebiet gilt; aus Deutschland hätte es eine Exportgenehmigung für den Tornado-Export dorthin also nicht gegeben. Ein vom deutschen Kooperationspartner beigestelltes Funkgerät wurde in Saudi-Arabien defekt und mußte ersetzt werden. Dem deutschen Hersteller wurde sowohl für die Lieferung nach Saudi-Arabien (Spannungsgebiet) als auch nach Großbritannien die Ausfuhrgenehmigung verweigert, weil die Weiterlieferung nach Saudi-Arabien bekannt war. Obwohl von vornherein die Kooperation von der Bundesregierung gewollt und gefördert worden war, entstand deshalb zwangsläufig eine beachtliche internationale Verstimmung. Es ist kaum vorstellbar, daß deutsche Unternehmen unter derartigen Vorgaben als Kooperationspartner noch nennenswerte Chancen haben. Dieses Beispiel zeigt besonders deutlich, daß auch die Rüstungsexporte in ein gemeinschaftliches Kontrollregime einbezogen werden müssen, wenn die EU ihrem Anspruch gerecht werden will, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu betreiben.

Schlußbemerkung

Das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes, d.h. die Herstellung binnenmarktähnlicher Verhältnisse, erfordert unausweichlich die Einigung über einheitliche Kontrollpolitik, über einheitliche Regeln und über deren einheitliche Anwendung. Der vorliegende Entwurf und alle bekannten Planungen, insbesondere das Festhalten mancher Mitgliedstaaten an den Souveränitätsvorbehalten der Bestimmungen des Art. 223 EG-Vertrag sowie Art. J 3 des Unionsvertrages mit seiner Einstimmigkeitsregel lassen nicht erwarten, daß die entsprechenden Absichtserklärungen im Maastricht-Vertrag in absehbarer Zukunft eine Realisierungschance haben, die zu einheitlicher Politik und zum Abbau von Wettbewerbsverzerrungen führen würde. Ob man es will oder nicht: mit einer Einstimmigkeitsregel ist eine echte Harmonisierung wahrscheinlich nicht zu erreichen, mit einer Gemeinschaftszuständigkeit vielleicht eher, und dies, obwohl eine Totalharmonisierung eigentlich den Prinzipien der Rechtsangleichung im Binnenmarkt widerspricht. Man darf gespannt

sein, ob der EuGH bei den Vorlagebeschlüssen⁶ zu den deutschen Exportkontrollen Wegweisendes zu sagen hat, ohne daß ihm wieder zu Recht eine unzulässige extensive Fortentwicklung der Verträge vorgeworfen werden kann. Ob ein souveräner Staat sich auf diese Weise binden will oder sollte und ob man ihm einen Vorwurf machen kann, wenn er es nicht will, steht allerdings auf einem anderen Blatt.

⁶ S. z.B. "Der Europäische Gerichtshof soll entscheiden. Offene Fragen bei der Handhabung des Außenwirtschaftsgesetzes im 'Giftgas-Prozeß'", FAZ 22.2.1994.